

Handelspolitik und Außenhandel

Diego Vera P.

Rahmenbedingungen und Handelspolitik

Der kolumbianische Außenhandel ist traditionell stark von den Veränderungen der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt abhängig. Beispielsweise führte der Anstieg der Kaffeepreise zwischen den 1930er und den 1950er Jahren zu deutlichem Wachstum des Außenhandels, aber der nachfolgende Einbruch der Weltmarktpreise hatte zur Folge, dass die kolumbianische Außenwirtschaftspolitik zwischen protektionistischen Maßnahmen, Bemühungen um eine Diversifizierung der Exportstruktur und Exportförderungsmaßnahmen schwankte (Garay 2004: 20). Die Politik der Öffnung gegenüber dem Weltmarkt seit Ende der 1980er Jahre hat eine Diversifizierung von Exportprodukten und Handelspartnern ermöglicht, aber die Einbindung in den Weltmarkt blieb abhängig von den jeweiligen Konjunkturen auf den externen Märkten. Demgegenüber ist es nur ansatzweise gelungen, die zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenzen zu nutzen. Dafür sind nicht nur die negativen Folgen des bewaffneten Konflikts und der Drogenwirtschaft verantwortlich, die sich vor allem für die Landwirtschaft nachteilig auswirken, sondern auch weitere Faktoren wie das Fehlen langfristig angelegter Landwirtschafts-, Industrie- und Handelspolitiken.

Kolumbien hat sein landwirtschaftliches Produktions- und Exportpotenzial in historischer Perspektive nicht so ausgeschöpft, wie dies möglich gewesen wäre. Obwohl das Land über diverse Klimazonen und ausgedehnte Flächen verfügt, die landwirtschaftlich genutzt werden können, hat es im vergangenen Jahrzehnt prioritär den Bergbau und den Energiesektor (Öl und Biokraftstoffe) gefördert und damit auf Konjunkturanreize aus Importmärkten wie den USA, China und Südostasien reagiert. Dabei handelte es sich um einen internationalen Boom, der durch die erhöhte Nachfrage nach Primärgütern und *commodities* ausgelöst wurde und von dem fast alle lateinamerikanischen Exportwirtschaften profitierten. Organisationen wie die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL)

weisen darauf hin, dass die Boomjahre 2003-2013 vorbei sind. Bereits 2014-2015 sind die Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt gesunken, für die nächsten Jahre zeichnen sich beängstigende Tendenzen ab.

Die offensichtliche Re-Primarisierung der Exporte ist eine Entwicklung, die mit externen Phänomenen wie der Nachfrage nach fossilen Brennstoffen und Mineralien von Seiten Chinas und anderer aufstrebender Volkswirtschaften verbunden ist, jedoch direkt mit endogenen und endemischen Bedingungen in Lateinamerika zusammenhängt, insbesondere mit den wenig entwickelten Industriesektoren, ihrer niedrigen Wettbewerbsfähigkeit, der Schwierigkeit, innerhalb von Blöcken wie dem *Mercado Común del Sur* (Mercosur) oder der *Comunidad Andina de Naciones* (CAN) Wertschöpfungsketten zu schaffen, und den hohen Logistikkosten, vor allem in Ländern, die wie Kolumbien über eine unzureichende Verkehrsinfrastruktur (Häfen, Straßen, Flughäfen) verfügen. Im Inland kann die Spezialisierung und Konzentration auf die Primärgüterproduktion die Anreize für Investitionen in die Fertigungsindustrie und den Dienstleistungssektor schwächen. Die Konzentration auf die Produktion von *commodities* im Energiebereich kann zu Wachstumseinbußen bei der landwirtschaftlichen Produktion führen.

Obleich sich die Handelspartner in einer zunehmend interdependenten Welt diversifizieren, erhöht sich durch die Abhängigkeit des Wachstums von der Entwicklung des Primärsektors in Lateinamerika auch die Vulnerabilität der Region insgesamt, was sich sowohl in zurückgehenden sozialen Investitionen als auch in weniger ambitionierten Außenpolitiken niederschlägt.

Auch wenn der verarbeitende Sektor in Kolumbien seinen Anteil an den Exporten in einigen Phasen erhöhen konnte, muss berücksichtigt werden, dass die nationalen Industriebetriebe im Wesentlichen kleine und mittlere Unternehmen sind. Ihre Anzahl schwankt von Jahr zu Jahr, denn ihre Gründung und Konsolidierung ist eine große Herausforderung. Viele von ihnen sind den technischen Bedingungen und den Kosten nicht gewachsen, die für den Zugang zu den wichtigsten internationalen Märkten notwendig sind. Dies bedeutet, dass lediglich eine kleine Anzahl von Großindustrien dazu in der Lage ist, die Chancen zu nutzen, die sich durch die von der Regierung abgeschlossenen Handelsabkommen ergeben haben.

Der Agrarsektor hat traditionell mit der Viehzucht und den Großgrundbesitzern zu kämpfen, die mit Landbesitz spekulieren. Er sieht sich zudem vielfältigen Hindernissen gegenüber, die sein Wachstum sowohl

auf dem Binnenmarkt als auch im Hinblick auf den Außenhandel bremsen. Dazu gehört nicht zuletzt die dramatische Struktur des Landbesitzes in Kolumbien. Gerade einmal 1,15 % der Kolumbianer besitzen 52 % des Landes, wie der Bericht über Menschliche Entwicklung von 2011 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (*Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, PNUD) aufgezeigt hat. Diese profunde Ungleichheit ist nicht nur eine der ursprünglichen Ursachen des bewaffneten Konfliktes, sie hängt auch mit der geringen Präsenz des Staates in einigen Teilen des Landes zusammen. Zudem ist sie eine Folge der Gegen-Agrarreform die einige bewaffnete illegale Gruppen – insbesondere die Paramilitärs – de facto im Laufe des bewaffneten Konfliktes durchgesetzt haben. Der Bericht des PNUD weist darauf hin, dass Kolumbien über ein Potenzial von 21,5 Mio. Hektar bebaubaren Landes verfügt, von dem nur 22,7 % als landwirtschaftliche Anbaufläche genutzt werden. Demgegenüber werden die 39,2 Mio. Hektar Weideland zu fast 81 % für die Viehwirtschaft genutzt.

Sowohl für den Binnenkonsum als auch für den Export wäre es somit sinnvoll, die Agrargrenze auszudehnen. Aber da der Sektor aufgrund zahlreicher Probleme wenig wettbewerbsfähig ist, haben die letzten Regierungen sich dafür entschieden, Anreize für den Import landwirtschaftlicher Produkte zu schaffen. Dies geschah mit dem Hinweis, dass der einheimische Markt nicht dazu in der Lage sei, die Binnennachfrage zu befriedigen, wodurch sich das Phänomen allerdings noch akzentuierte. Mitte 2015 offenbarte die *Sociedad de Agricultores de Colombia* (SAC) der Tageszeitung *El Espectador*, dass fast ein Drittel (27 %) der Nahrungsmittel, die die Bevölkerung jährlich konsumiert, importiert werden, vor allem Gemüse, Obst und Getreide. Dies vollständig der asymmetrischen Form zuzuschreiben, in der einige der Freihandelsabkommen, beispielsweise die mit den USA und der EU, ausgehandelt und implementiert wurden, wäre eine Vereinfachung des Problems. Aber es ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Abkommen nicht jene positiven Auswirkungen gehabt haben, die man sich von ihnen versprochen hatte, sei es aufgrund der hohen Brennstoffpreise, der langen Transportwege oder der hohen Kosten für importierte Vorprodukte, sei es, weil die Produkte der nationalen Landwirtschaft nicht den Standards der Konsumenten in den Empfängerländern entsprechen, da ihre Produktion nicht auf angemessene Art und Weise durch ländliche Entwicklungspolitiken gefördert wurde, bevor die Freihandelsabkommen abgeschlossen wurden. Hinzu kommt, dass die landwirtschaftliche Pro-

duktion in Kolumbien nicht in einem Maße subventioniert und geschützt wird, das mit der Situation in den USA oder in der EU vergleichbar wäre.

Seit Inkrafttreten des Freihandelsabkommen mit den USA im Mai 2012 existiert diesbezüglich eine Kontroverse zwischen dem SAC und einigen Oppositionsparteien einerseits und dem Handelsministerium sowie dem Handelsrepräsentanten der USA andererseits. Während erstere beklagten, dass die Agrarproduzenten in den USA nach wie vor Exportsubventionen erhalten, obwohl dies laut Freihandelsabkommen ausdrücklich verboten sei, argumentierten letztere, dass es dafür keine Belege gebe bzw. dass ihnen dazu keine Informationen vorlägen. Der Konflikt verschärfte sich im Jahr 2014. Zum einen wurde nun argumentiert, die entsprechende Vertragsklausel verbiete keine Subventionen für die landwirtschaftliche Produktion. Zum anderen verabschiedete der US-Kongress ein von Präsident Obama eingebrachtes Gesetz (*Farm Bill*), das Subventionen in Höhe von 956 Mio. US-Dollar vorsah. Durchschnittlich 97 Mio. US-Dollar jährlich sollten in Programme zur Preisstützung, Ernteversicherung, Exportsubventionierung und zur Ankurbelung des Binnenkonsums fließen. Das US-Landwirtschaftsministerium verteidigte das Gesetz als Mechanismus zur Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Sektor, zur Ausdehnung des Binnenmarktes und des Außenhandels, zur Stärkung der Bemühungen um Umweltschutz sowie zur Etablierung von lokalen und regionalen Systemen zur Erzeugung von Nahrungsmitteln. Das Ministerium bestätigte zudem, dass durch das Gesetz 200 Mio. US-Dollar jährlich zur Verfügung gestellt werden, um den Zugang zu internationalen Märkten zu verbessern.

Ein positiver Aspekt des Gesetzes ist die Tatsache, dass 80 Mio. US-Dollar jährlich in das Programm "Local and Regional Procurement" (LRP) fließen. Das Programm soll dazu beitragen, die Nahrungsmittelsicherheit in Ländern zu verbessern, die unter Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten leiden. Es geht darum, den Zugang der betroffenen Gemeinden zu Produkten zu erleichtern, die den lokalen Anforderungen entsprechen und leicht zu transportieren sind, d.h. es sollen nicht mehr wie bei den traditionellen Nahrungsmittelhilfen der USA Produkte von dort mit US-Schiffen in das Bestimmungsland transportiert werden. Koordiniert wird das Programm unter Beteiligung von lokalen Nichtregierungsorganisationen und Kooperativen. Dies ist eine positive Entwicklung gegenüber der traditionellen Hilfsstrategie der *United States Agency for International Development* (USAID). Die EU und die Länder der Cairns-Gruppe hatten

die traditionellen Nahrungsmittelhilfen der USA als eine indirekte Form der Stabilisierung der Preise für landwirtschaftliche Produkte in den USA sowie als implizite Form der Exportsubvention kritisiert. Gemeinsam mit Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Pakistan, Paraguay, Peru, den Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay ist Kolumbien Mitglied der Cairns-Gruppe, die etwas mehr als 25 % der weltweiten Agrarexporte repräsentiert.

Auch wenn die *Farm Bill* somit zumindest teilweise einen positiven Beitrag zu den internationalen Hilfsanstrengungen für Kolumbien nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens bedeuten könnte, ist es keineswegs auszuschließen, dass die neue Agrarpolitik der USA in Kombination mit den internen kolumbianischen Problemen die Ungleichheit im bilateralen Austausch zwischen den beiden Volkswirtschaften auf mittlere Sicht noch weiter akzentuiert. Dies wäre nur durch eine kontinuierliche Diversifizierung der Handelsbilanz, eine Neuverhandlung einiger Punkte des Freihandelsabkommens sowie den Rückgriff auf die Streitschlichtungsmechanismen der Welthandelsorganisation (WTO) zu verhindern. Letzteres erscheint jedoch höchst unwahrscheinlich angesichts des ängstlichen Verhaltens Kolumbiens sowohl in der Cairns-Gruppe als auch im Rahmen der WTO. Zu erklären ist dieses Verhalten durch die "spezielle" Natur der Beziehungen zwischen Kolumbien und den USA, eine gewisse ideologische Identifikation zwischen den Eliten der beiden Länder und eine lange wirtschaftliche und militärische Abhängigkeit. Unter Präsident Santos hat sich diese Abhängigkeit seit 2010 leicht abgeschwächt, sie ist jedoch längst nicht verschwunden.

Während Länder wie Brasilien seit 2003 für eine Strategie der Förderung von Süd-Süd-Koalitionen optierten, um im Rahmen der Doha-Runde der WTO ein Gegengewicht zu den Industrieländern zu schaffen (Pastrana Buelvas/Vera 2012), trat Kolumbien bei diesen Bemühungen kaum in Erscheinung. Brasilien und andere Länder des Südens haben es auch sehr viel besser als Kolumbien verstanden, die Streitschlichtungsmechanismen der WTO als Mittel gegen asymmetrische Praktiken und unilaterale Handelsbeschränkungen von Seiten der USA und der EU einzusetzen. Zwischen 1995 und 2008 verklagte Brasilien die USA zehn Mal und gewann in sechs Fällen. Zwischen 1998 und 2010 verklagte es die EU sieben Mal und gewann in vier Fällen (Pastrana Buelvas/Vera 2012: 160). 2002 reichte Brasilien Klage gegen die Subventionen im Baumwollsektor

der USA ein und wurde dabei von zahlreichen Ländern unterstützt. Kolumbien beteiligte sich nicht an dieser Strategie. Letztlich war Brasilien erfolgreich, denn 2009 erlaubte die WTO dem Land, Sanktionen in Höhe von 830 Mio. US-Dollar gegenüber den USA zu verhängen, da diese auf einer Aufrechterhaltung ihrer Subventionspolitik bestanden. Während Brasilien zwischen 1996 und 2015 27 Beschwerden gegenüber der WTO vorgebracht hat, waren es im Falle Kolumbiens lediglich 5. An weiteren drei Verfahren beteiligte Kolumbien sich als Drittpartei.

Diese Beispiele zeigen, dass der kolumbianischen Handelspolitik eine kontinuierliche und aktive Strategie der Einbindung in die Weltwirtschaft fehlte. Man hat zu sehr passiv darauf gewartet, welche Ergebnisse sich aus den Handlungen anderer Länder ergeben. Die Regierung Uribe beteiligte sich nur marginal an der Cairns-Gruppe und entschied sich für einen Austritt aus der G20 für Landwirtschaft. In beiden Fällen hatten die USA unter Präsident George W. Bush darauf hingewiesen, dass eine Beteiligung Kolumbiens an diesen Foren nicht zu einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen beitragen würde. Hinzu kam von kolumbianischer Seite auch die Hoffnung auf einen positiven Abschluss der Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen sowie die Befürchtung, die Präferenzen im Rahmen des *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) einzubüßen (Kwa 2005: 58-59).

Kolumbien optierte für eine Strategie der Unterzeichnung individueller Freihandelsabkommen mit großen Volkswirtschaften und Blöcken, was zum Bedeutungsverlust der CAN beitrug. Jahrzehntlang war die Andengemeinschaft für Kolumbien das prioritäre Instrument seiner regionalen Integration gewesen und hatte eine wichtige Rolle für die Wertschöpfung gespielt. Mit dem Austritt von Venezuela 2006 und der massiven Kritik der Regierungen von Bolivien und Ecuador an der Freihandelspolitik der USA verlor das Schema an Bedeutung. Kolumbien und Peru begeisterten sich demgegenüber für die ursprünglich vom peruanischen Präsidenten Alan García vorgeschlagene Gründung einer Pazifikallianz (*Alianza del Pacífico*, AP), die auch eine Alternative zu den "posthegemonialen" bzw. "postliberalen" Kooperationsbündnissen ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*) und UNASUR (*Unión de Naciones Suramericanas*) sein sollte. Die 2011 gegründete AP war zuletzt eine Antwort der US-freundlichen und freihandelsorientierten Länder der Region auf das Scheitern der Verhandlungen über eine Gesamtamerikanische Freihand-

delszone (*Área de Libre Comercio de las Américas*, ALCA), die US-Präsident Bill Clinton 1994 vorgeschlagen hatte.

Die AP befürwortet den freien Fluss von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Personen ohne supranationale Integrationsmechanismen und identifiziert sich mit der repräsentativen Demokratie, den Menschenrechten und der liberalen Marktwirtschaft. Ihre Mitgliedsländer Kolumbien, Peru, Chile und Mexiko sind an einem Ausbau der Handelsbeziehungen mit dem pazifischen Asien interessiert und sehen die AP auch als Brücke zwischen Lateinamerika und dem asiatisch-pazifischen Raum.

Neben der Ausrichtung an den USA und der Passivität der Handelsdiplomatie war auch die Orientierung am "chilenischen Modell" ein wichtiger Referenzpunkt für die kolumbianische Handelspolitik: keine Supranationalität, kein tiefgehendes Engagement mit irgendeinem Handelsblock, normative Flexibilität bei dem Bemühen um ausländische Direktinvestitionen, Unterzeichnung zahlreicher bilateraler Handelsabkommen, Liberalisierung außerhalb der WTO, Orientierung in Richtung pazifisches Asien und Förderung des Bergbaus als zentraler Bereich der Internationalisierungsstrategie. Ein anderer wichtiger Bezugspunkt für Kolumbien ist Mexiko mit seiner Industrialisierungs- und Technologiepolitik, was allerdings angesichts der extremen Abhängigkeit Mexikos von den USA viele Fragen offen lässt.

2016 verfügte Kolumbien über Freihandelsabkommen mit dem "Norddreieck" (El Salvador, Guatemala und Honduras), mit Mexiko, Chile, der *European Free Trade Association* (EFTA), den USA, der EU, Südkorea, Costa Rica, Israel und Panama. Die beiden letztgenannten Abkommen mussten noch ratifiziert werden. Hinzu kommen Vereinbarungen mit dem Mercosur, die zu einem Abkommen zwischen Pazifikallianz und Mercosur ausgewertet werden könnten, ein bilaterales Teilabkommen mit Venezuela, ein Ergänzungsabkommen mit Kuba sowie ein Teilabkommen mit der Karibischen Gemeinschaft CARICOM. Zwei weitere Abkommen befanden sich in Verhandlung: mit der Türkei und Japan. Weitere Freihandelsabkommen wurden von der Regierung Santos angestrebt: mit Ländern wie China, Indien, Singapur und der Dominikanischen Republik aufgrund des bereits bestehenden bilateralen Handelsvolumens, mit Russland, Australien und den Golfstaaten wegen des Kaufpotentials ihrer großen Märkte, mit Malaysia wegen der gemessen am vorhandenen Potenzial niedrigen Exporte sowie mit Nicaragua, da es sich um einen Markt handelt, der die *best practices* des internationalen Handels respektiert. (MINCIT 2011).

Die Freihandelsabkommen werden allerdings innerhalb Kolumbiens sehr unterschiedlich eingeschätzt. So spricht sich die SAC für ein Freihandelsabkommen mit China aus, während sich die *Asociación Nacional de Industriales* (ANDI) vehement dagegen wendet.

Während der Regierungszeit von Präsident Uribe (2002-2010) bemühte sich Kolumbien um eine Mitgliedschaft in der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC), allerdings besteht seit längerer Zeit ein Moratorium für die Aufnahme neuer Mitglieder, weshalb Kolumbien bislang nicht beitreten konnte. Daher setzte die Regierung Santos zur Stärkung der Beziehungen mit dem pazifischen Asien stärker auf die bereits erwähnte AP sowie auf multilaterale Freihandelsabkommen wie die *Transpacific Partnership* (TPP).

Exporte und Importe nach Handelspartnern

Für den Zeitraum 2002-2016 ergibt sich bei den jährlichen Exporten Kolumbiens nach Handelspartnern das folgende Bild:

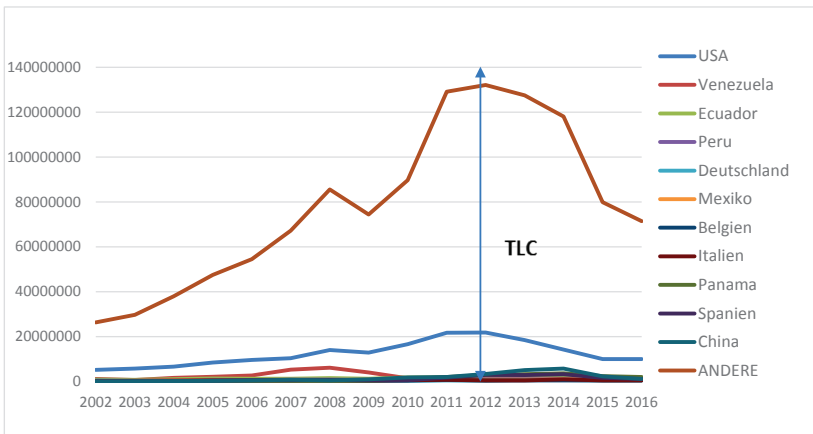


Abb. 1: Exporte nach Bestimmungsländern in Tsd. USD. Datenquelle: ALADI (2017c).

Die Abbildung zeigt, dass sich der Wert der Exporte in die USA bis 2011 deutlich erhöhte. Danach ging er zurück und stagnierte dann 2015/2016. Das bilaterale Freihandelsabkommen zwischen den beiden Ländern (*Tratado de Libre Comercio*, TLC) ist zwar nicht die Ursache dieser Entwicklung,

es scheint sie aber auch nicht verhindert zu haben. Eine Erklärung für den Rückgang des Exportwerts liefern zum Teil der Preissturz beim Rohöl sowie die Auswirkungen der Wirtschaftskrise von 2008/2009, von denen sich die USA nur langsam erholten. Zu beobachten sind für den Zeitraum 2002-2012 zudem ein signifikanter Anstieg der Exporte in "sonstige" Länder, große Unregelmäßigkeiten bei den Exporten nach Venezuela sowie ein deutlicher Anstieg der Verkäufe nach China, das nach den USA inzwischen zum zweitwichtigsten Handelspartner aufgestiegen ist. Insgesamt ist der Wert der kolumbianischen Exporte aufgrund der Krise der regionalen und globalen Märkte zwischen 2012 und 2016 zurückgegangen.

Wenn man die Anteile der einzelnen Märkte an den Gesamtexporten zugrunde legt, ergibt sich der Eindruck, dass sich die Exporte geographisch diversifiziert haben:

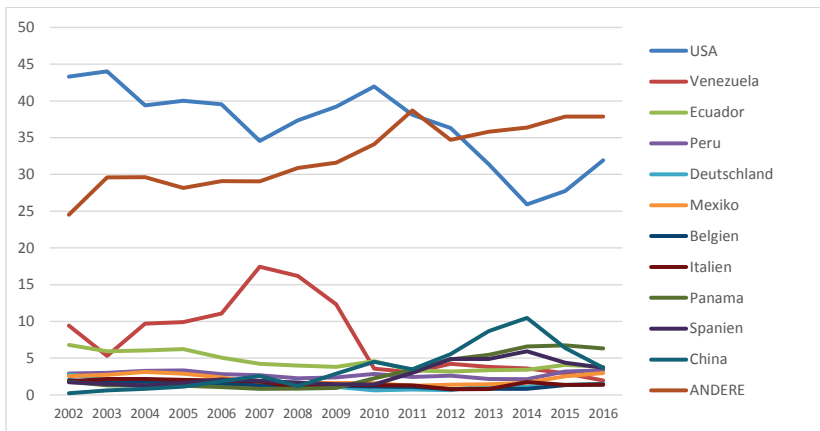


Abb. 2: Exporte nach Bestimmungsländern, Anteile in Prozent. Datenquelle: ALADI (2017c).

Der Anteil der USA an den Exporten verringerte sich zwischen 2002 und 2014 von 44% auf ca. 26% des exportierten Gesamtwertes. Zwischen 2014 und 2016 nahm er jedoch wieder auf 31,9% zu, was auch daran lag, dass die Importe einiger traditioneller Handelspartner aus Kolumbien (Venezuela, Ecuador, Peru, Deutschland, Italien, Spanien) noch stärker rückläufig waren als die der USA. Der Anteil sonstiger Länder erhöhte sich von 24,5% auf 36,5%. Der Anteil Chinas erhöhte sich zwischen 2002 und 2014 von 0,23% auf 10,5%, er war 2015/2016 jedoch stark rück-

läufig. Auch die Exporte nach Panama nahmen bis 2014 zu und gingen in den beiden Folgejahren stark zurück.

Trotz der Rezession von 2008/2009 blieben die USA das wichtigste Herkunftsland der kolumbianischen Importe. Der Wert der von dort importierten Waren hat sich bis 2014 sogar weiter erhöht, was allerdings auch mit dem Kursverfall des Pesos gegenüber dem Dollar zusammenhing. Bis 2016 gingen die Importe dann um mehr als 6 Mrd. Dollar zurück.

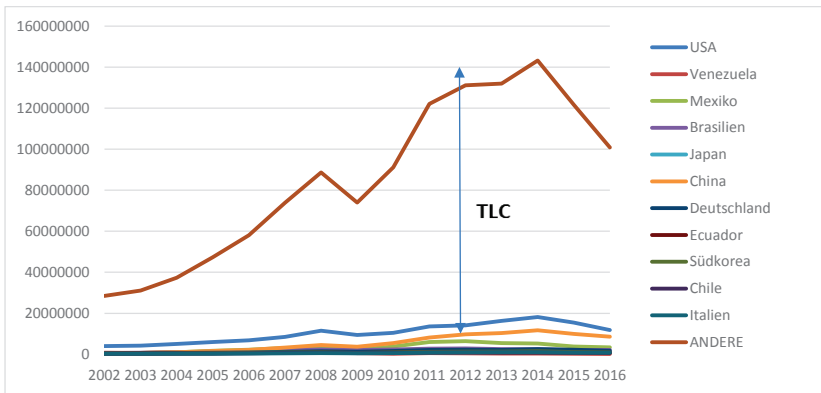


Abb. 3: Kolumbiens Importe nach Herkunftsländern. Datenquelle: ALADI (2017c).

In der bilateralen Handelsbilanz mit den USA verzeichnete Kolumbien zwischen 2002 und 2013 stets einen Überschuss. Demgegenüber ergab sich 2014 (-4,1 Mrd.), 2015 (-5,5 Mrd.) und 2016 (-1,8 Mrd.) jeweils ein hohes Defizit. Diese Entwicklung könnte sich in den nächsten Jahren fortsetzen, denn der Wert der US-Importe hat nach Inkrafttreten des bilateralen Freihandelsabkommens stark zugenommen. Zudem haben die USA neue Ölreserven im eigenen Land erschlossen, wodurch sich ihr Bedarf an importiertem Erdöl wie dem aus Kolumbien verringert. Der "Faktor Trump" sorgte ab 2017 für einen wachsenden Handelsprotektionismus der USA, wodurch sich die Situation für Kolumbien weiter verschlechterte. Auch die Importe aus China haben deutlich zugenommen, wodurch die kolumbianische Industrie insbesondere in Sektoren wie Schuhe, Textilien und metallmechanische Produkte verletzbar wird. Im Kraftfahrzeugsektor sind sowohl China als auch Mexiko eine Bedrohung für die einheimische Industrie.

Die prozentualen Anteile der verschiedenen Importmärkte an den Gesamtimporten Kolumbiens verteilen sich folgendermaßen:

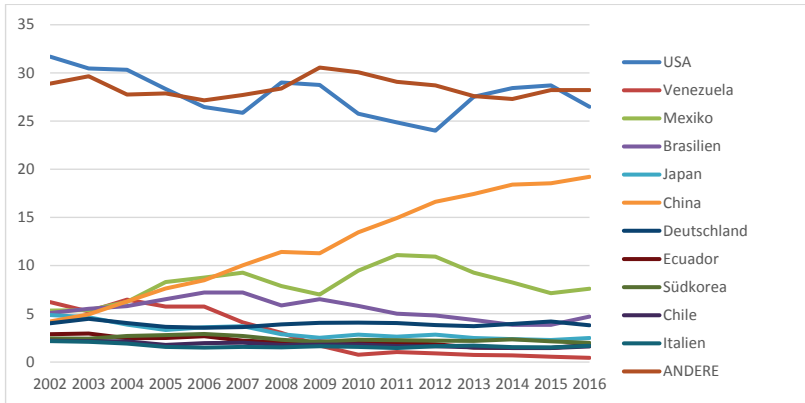


Abb. 4: Kolumbianische Importe nach Herkunftsländern in Prozent. Datenquelle: ALADI (2017c).

Der Anteil der USA an den Importen lag 2002 bei 31,7 %, sank bis 2012 auf 24 % und stieg dann 2014 wieder auf 27,3 %. 2016 betrug er 26,5 %. Die Abhängigkeit von den USA hat somit leicht abgenommen. Dies könnte sich allerdings wieder ändern, wenn es US-Unternehmen infolge des bilateralen Freihandelsabkommens gelingt, den kolumbianischen Markt mit ihren Waren zu überfluten. Noch größer könnte die Bedrohung werden, sollte die Regierung Trump ähnlich wie gegenüber Mexiko auch gegenüber Kolumbien auf eine Neuverhandlung und Revision des bilateralen Freihandelsabkommens drängen. Mitte 2017 gab es dafür jedoch noch keine Anzeichen.

Gegenüber anderen Ländern bzw. nichttraditionellen Handelspartnern existiert eine starke Diversifizierung der Importe. Der Anteil dieser Länder an den Importen lag zwischen 2002 und 2014 relativ stabil bei 26-27 %, 2015/2016 bei 28 %. Der Anteil Chinas an den Importen nahm von knapp 5 % im Jahr 2002 auf 19 % im Jahr 2016 zu, wodurch das Land zum zweitwichtigsten individuellen Handelspartner avancierte. Nach den USA, den sonstigen Handelspartnern und China lag Mexiko mit einem Importanteil von 7,6 % 2016 an vierter Stelle. Mexiko ist ein Land, mit dem Kolumbien traditionell Handelsbilanzdefizite aufweist. Die Importe

aus Brasilien erreichten in den Jahren 2006/2007 ihren Höhepunkt mit 7 % der Gesamtimporte, in den Folgejahren ging der Anteil leicht zurück.

Exporte und Importe nach Regionen

Im Hinblick auf die Exporte sind die drei Mitgliedsländer des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA (USA, Kanada, Mexiko) trotz eines Rückgangs in den Jahren 2013-2015 nach wie vor prioritär für Kolumbien. Der europäische Binnenmarkt steht an zweiter Stelle, allerdings stagnierte die Nachfrage aus Europa ab 2011 und ging ab 2014 um mehr als 4 Mrd. US-Dollar zurück. Tendenziell exportiert Kolumbien immer weniger in die eigene Region. Die Exporte in die Länder der Vereinbarung von Bangkok (Thailand, Bangladesch, China, Indien, Südkorea, Laos und Sri Lanka) waren in den Jahren 2013 und 2014 umfangreicher als diejenigen in die Mitgliedsländer des Mercosur und fast ebenso umfangreich wie diejenigen in die Mitgliedsländer der Andengemeinschaft. Die Exporte in die Länder der Pazifikallianz (Chile, Mexiko, Peru) übertrafen 2016 erstmals die in die Länder der Andengemeinschaft.

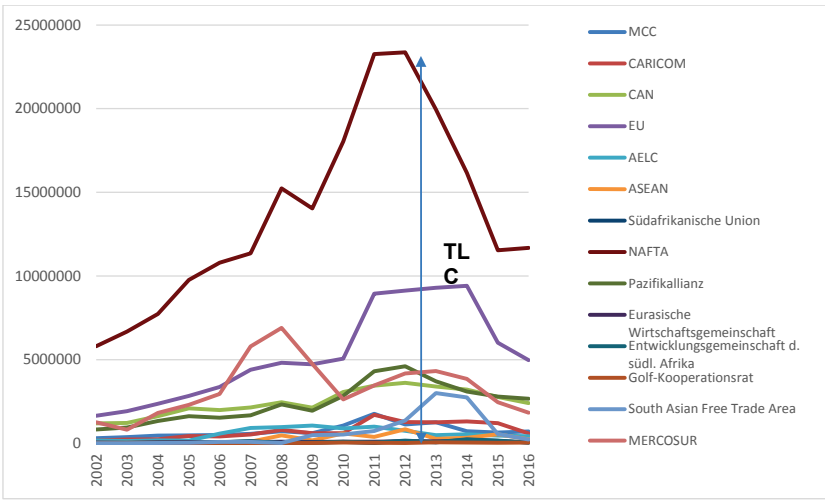


Abb. 5: Exporte nach Regionen in Tsd. USD. Datenquelle: ALADI (2017e).

Bei den Importen dominieren die Produkte aus den Mitgliedsländern der NAFTA eindeutig den kolumbianischen Markt. Trotz eines vorübergehenden Einbruchs im Jahr 2009 hat sich die Distanz zu den anderen Blöcken im vergangenen Jahrzehnt weiter erhöht.

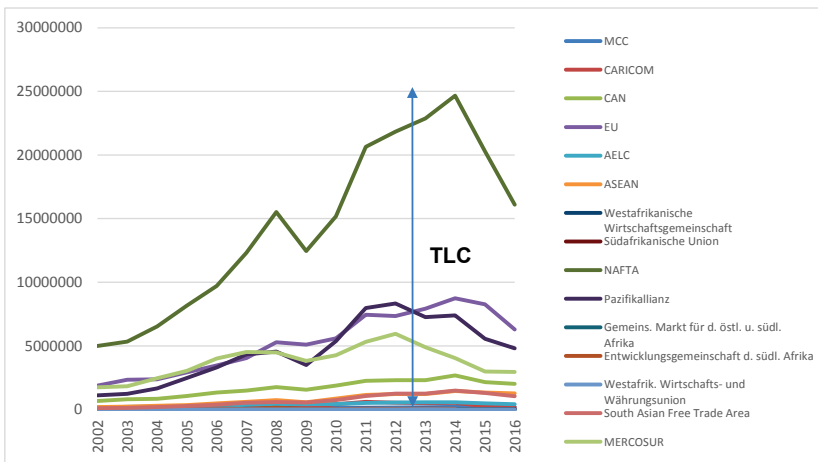


Abb. 6: Importe nach Regionen in Tsd. USD. Datenquelle: ALADI (2017f).

Auch bei den Importen liegt die EU an zweiter Stelle. Das Freihandelsabkommen mit der EU scheint sich auf die kolumbianischen Importe zunächst kaum ausgewirkt zu haben. Zwischen 2014 und 2016 gingen die Importe aus der EU von 8,7 Mrd. US-Dollar auf 6,3 Mrd. zurück, wodurch sich zeigte, dass die Auswirkungen der globalen Rezession auch durch das Handelsabkommen nur wenig abgefedert wurden. Drittwichtigste Importregion war 2016 erstmals die Pazifikallianz. Der Mercosur fiel auf den fünften Platz zurück, die Andengemeinschaft auf Rang 6, dicht gefolgt von den Ländern des Abkommens von Bangkok. Ein eventuelles Abkommen zwischen der Pazifikallianz und dem Verband Südostasiatischer Nationen (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN), wie es von Singapur vorgeschlagen wurde, könnte dem Handel mit Asien weitere Impulse geben. Diese geographischen Prioritäten Kolumbiens könnten auch mit dazu beitragen, dass Ecuador und Bolivien ihre Handelsinteressen noch stärker in Richtung Mercosur ausrichten, zumindest dann, wenn keine Anstrengungen zur Wiederbelebung der Andengemeinschaft unternommen werden.

Exporte und Importe nach Produktkategorien

Ein auffälliges Merkmal der kolumbianischen Exporte im Laufe des vergangenen Jahrzehnts ist deren Re-Primarisierung, d.h. eine zunehmende Bedeutung der Rohstoffe innerhalb der Exportpalette. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Bedeutung der *commodities* aus dem Bereich des Bergbaus und dem Energiesektor hinzuweisen. Das Wachstum dieser Sektoren bedeutet eine große Herausforderung für die Biodiversität des Landes und hat sich zu einer Bedrohung für das Gleichgewicht der Ökosysteme in verschiedenen Teilen des Landes entwickelt.

Angesichts der Bedeutung, die der Energiesektor für den Außenhandel des Landes spielt, ist es beunruhigend, dass Kolumbien bei einem Jahresbedarf von 2,308 Mrd. Barrel Ende 2014 nur noch über Reserven für maximal 6,4 Jahre verfügte. Die *Agencia Nacional de Hidrocarburos* (ANH) wies 2014 darauf hin, dass erstmals seit 2008 die Erschließung neuer Lagerstätten nicht mehr ausreichte, um die verkauften Brennstoffe zu ersetzen. Eine nachhaltige Entwicklung dieses Sektors, der seit dem internationalen Rohstoffboom eine herausragende Bedeutung für die kolumbianische Wirtschaft erlangt hat, ist somit ernsthaft in Frage gestellt.

Der Anteil von Primärprodukten wie Kaffee, Kohle, Erdöl und Ferro-nickel an den Gesamtexporten hat sich von weniger als 50 % im Jahr 1992 auf mehr als 70 % im Jahr 2014 erhöht (Abb. 7). Auf Erdöl und Erdölderivate allein entfiel 1992 ein Anteil von 20 %, 2014 waren es 53 %. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die kolumbianische Agrar- und Industrieproduktion wenig internationalisiert ist, während die starke Zunahme der Erdölexporte zu einer Re-Primarisierung der Exporte geführt hat.

Wie die Abbildung zeigt, sind die traditionellen Exporte in den Jahren 2014-2016 deutlich zurückgegangen. Dies betraf insbesondere den Erdölsektor. Die Exporteinkünfte aus diesem Bereich beliefen sich im Jahr 2016 auf 10,4 Mrd. US-Dollar. Dies entsprach einem Rückgang von 36 % in zwei Jahren.

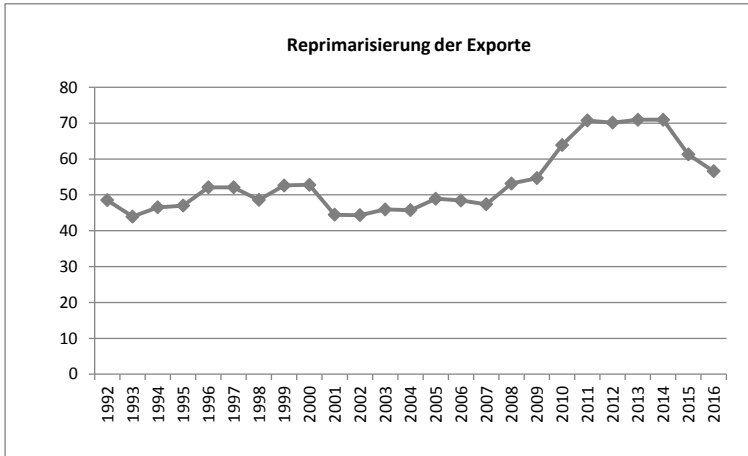
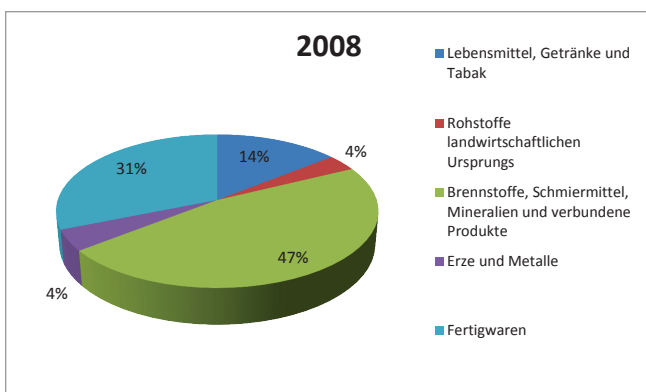
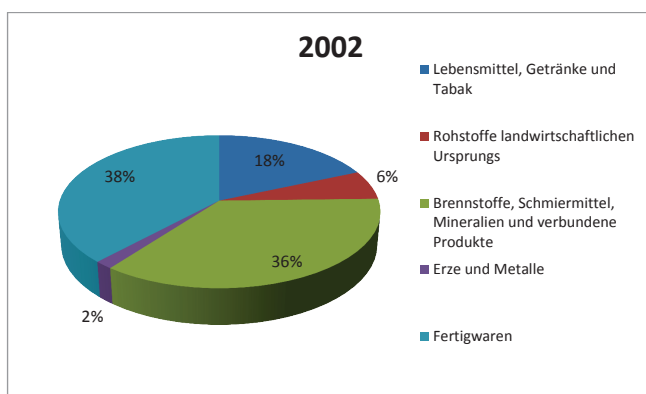


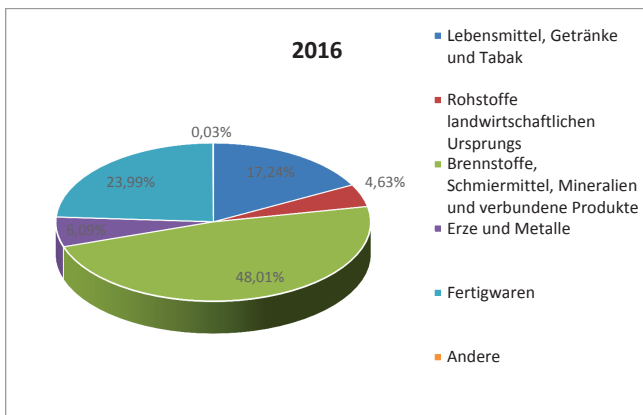
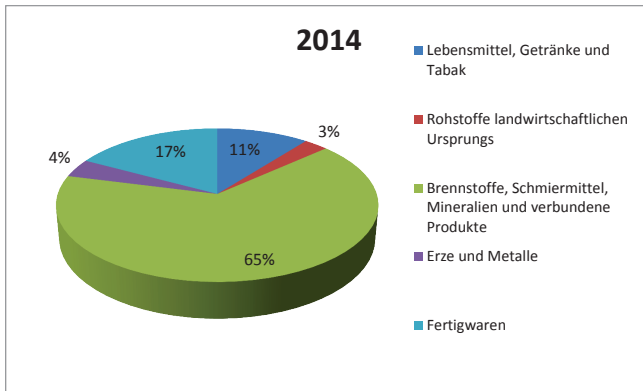
Abb. 7: Prozentsatz des Exports von Primärgütern. Datenquelle: DANE (2017a) (incl. Kaffee, Kohle, Erdöl, Erdölderivate und Ferronickel).

Seit der Präsidentschaft von César Gaviria haben sich die kolumbianischen Regierungen darum bemüht, Industriepolitiken zu implementieren, die zu Modernisierungs- und Rationalisierungsprozessen beitragen und so die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft im Zuge der Liberalisierung des Außenhandels steigern sollten. In einigen Jahren ist es tatsächlich gelungen, die Produktion von Manufakturwaren nennenswert zu steigern. Gleichwohl wurde die nationale Industrie nicht nur durch die Importe von wettbewerbsfähigeren Konsumgütern unter Druck gesetzt, sondern auch durch die starken Schwankungen der Landeswährung gegenüber dem Dollar, die hohen Zinssätze für Kredite und den Schmuggel unter Druck gesetzt (Garay 2004: 460). Die starke Abhängigkeit des kolumbianischen Außenhandels vom Erdöl und der drastische Preisverfall dieses Produktes führten dazu, dass der kolumbianische Peso in den vergangenen Jahren stark an Wert gegenüber dem US-Dollar verlor. Daraus ergaben sich auch für die heimische Industrie negative Auswirkungen, denn die Importe von für die Produktion benötigten Gütern wie Maschinen, Software und Technologie verteuerten sich deutlich. Gleichwohl waren die negativen Auswirkungen der Außenöffnung für die Industrie weniger gravierend als für die Landwirtschaft (Garay 2004: 461).

Die Abbildungen 8, 9, 10 und 11 zeigen die Zusammensetzung der Exportpalette nach Produktgruppen in den Jahren 2002, 2008, 2014 und

2016. Während sich der Anteil der Brennstoffe fast verdoppelt hat, ist der Anteil der verarbeiteten Produkte von 38 % auf 17 % zurückgegangen. Auch der Anteil von Lebensmitteln, Getränken und Tabak ist rückläufig, allerdings weniger stark. Obgleich der Anteil der verarbeiteten Produkte an den Exporten 2014 geringer war als 2002, erhöhte sich ihr Wert, wobei allerdings einige Schwankungen zu verzeichnen waren (Abb.11). Mit durchschnittlich 8,4 Mrd. US-Dollar jährlich war ihr Exportwert 2014-2016 fast doppelt so hoch wie 2002-2003.





Abbildungen 8, 9, 10 und 11: Exporte 2002, 2008, 2014 und 2016. Datenquelle: ALADI (2017a).

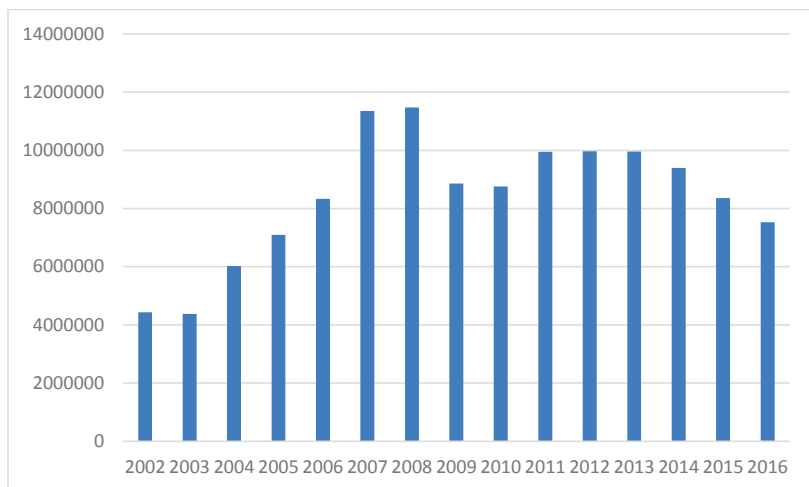
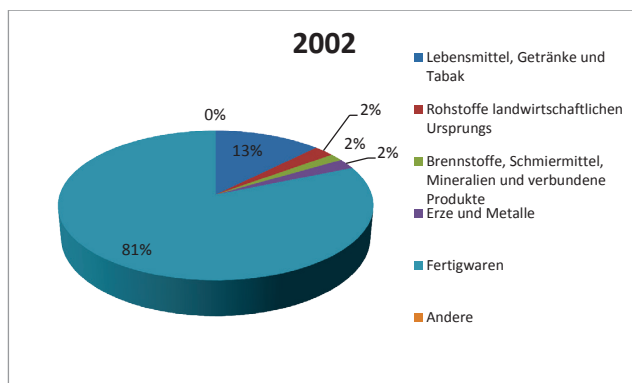
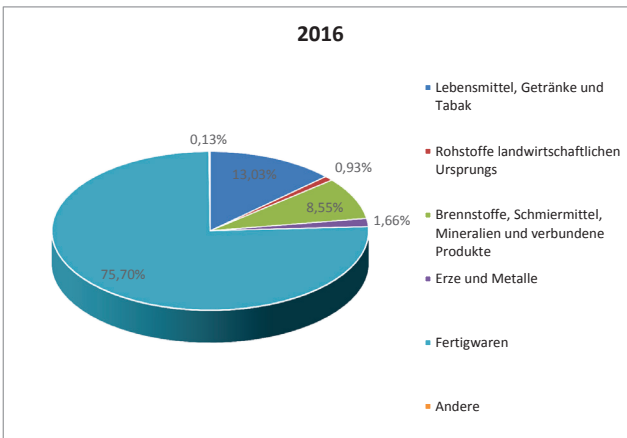
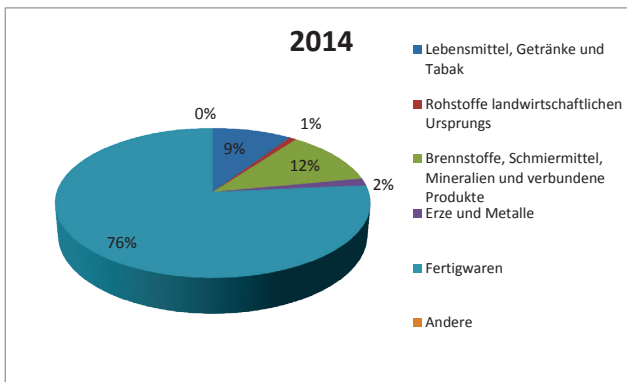
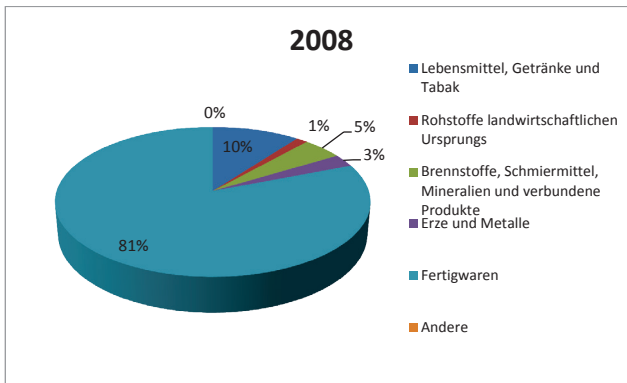


Abb. 12: Wert der exportierten Fertigwaren in Tsd. USD. Datenquelle: ALADI (2017a).

Die andere Seite der Re-Primarisierung der Exporte besteht in einem hohen Anteil der Importe von Fertigwaren und Maschinen. Dies war allerdings bereits 2002 der Fall und kann als Beleg für die geringe Wettbewerbsfähigkeit der kolumbianischen Volkswirtschaft und ihre technologische Schwäche gewertet werden. Der Anteil der Manufakturwaren an den Gesamtimporten ging leicht zurück von 81 % (2002) auf knapp 76 % (2016). Der Anteil der Brennstoffe an den Importen erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 2 % auf 8,5 %.





Abbildungen 13, 14, 15 und 16: Importe 2002, 2008, 2014 und 2016. Datenquelle: ALADI (2017b).

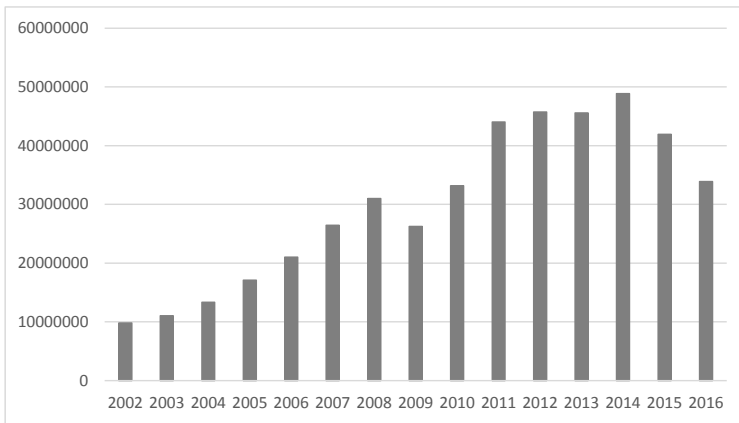


Abb. 17: Wert der importierten Fertigwaren in Tsd. USD. Datenquelle: ALADI (2017b).

Abbildung 17 zeigt, dass der Wert der importierten Fertigwaren von 2002 bis 2014 deutlich angestiegen ist. Dabei ist allerdings auch die Entwicklung der Landeswährung gegenüber dem US-Dollar zu berücksichtigen. In den Jahren 2015-2016 ging der Import von Fertigwaren zurück. Mit einem durchschnittlichen Importwert von knapp 30 Mrd. US-Dollar jährlich zwischen 2002 und 2016 übersteigt der Import von Fertigwaren den Export von Manufakturwaren um das Dreifache, Ausdruck einer klaren Asymmetrie gegenüber den Volkswirtschaften der Industrieländer, die sich zudem weiter auszudehnen scheint. Die Notwendigkeit einer neuen Industrie- und Exportpolitik ist angesichts derartiger Entwicklungen offensichtlich.

Die Handelsbilanz

Seit der von Präsident Virgilio Barco in den Jahren 1989/1990 eingeleiteten und von seinen Nachfolgern fortgesetzten Abwendung vom Entwicklungsmodell der Importsubstituierenden Industrialisierung und der Öffnung der kolumbianischen Volkswirtschaft gegenüber dem Weltmarkt hat die volkswirtschaftliche Bedeutung des Außenhandels stark zugenommen. Die entwicklungsstrategische Orientierung wurde in Zusammenarbeit mit den

Beratern der Weltbank modifiziert und konzentriert sich seitdem insbesondere auf den externen Sektor als Wachstumsmotor (Garay 2004: 344).

Jahr	Exporte	Importe	Bilanz
1990	6.765	5.149	1.616
1991	7.244	4.569	2.676
1992	7.065	6.145	920
1993	7.123	9.089	-1.965
1994	8.538	11.094	-2.556
1995	10.201	12.952	-2.751
1996	10.648	12.792	-2.144
1997	11.549	14.369	-2.820
1998	10.866	13.768	-2.902
1999	11.617	9.991	1.626
2000	13.158	10.998	2.160
2001	12.330	11.997	333
2002	11.975	11.897	78
2003	13.129	13.026	103
2004	16.788	15.649	1.140
2005	21.190	19.799	1.392
2006	24.391	24.534	-134
2007	29.991	30.816	-824
2008	37.626	37.152	473
2009	32.846	31.181	1.665
2010	39.713	38.154	1.559
2011	56.915	51.556	5.358
2012	60.125	56.102	4.023
2013	58.824	56.620	2.203
2014	54.795	61.088	-6.292

Abb. 18: Handelsbilanz in Mio. US-Dollar. Quelle: DANE 2017.

Der Wert der Exporte und Importe hat sich seit dieser Zeit stark erhöht. Während zwischen 1980 und 1989 jährlich Waren im Durchschnittswert

von ca. 4,1 Mrd. US-Dollar exportiert wurden, waren es zwischen 1990 und 2014 durchschnittlich mehr als 23 Mrd. US-Dollar. Bei den Importen ergibt sich ein ähnliches Bild. Diese beliefen sich in den Jahren 1980-1989 auf durchschnittlich 4,2 Mrd. US-Dollar, zwischen 1990 und 2014 auf mehr als 23 Mrd. US-Dollar. Die Abbildung 18 zeigt, wie sich die Handelsbilanz zwischen 1990 und 2014 entwickelt hat.

Die Gesamtentwicklung seit Beginn der Außenöffnung ist leicht negativ. Das Handelsvolumen hat sich zwar mehr als verfünffacht, aber die Handelsbilanz weist ein durchschnittliches Minus von 136 Mio. US-Dollar pro Jahr auf, wobei 2011 das Jahr mit dem größten Überschuss und 2014 das Jahr mit dem höchsten Defizit war. Das durchschnittliche Defizit der Jahre 1990-2014 unterschied sich allerdings nur unwesentlich von dem der Jahre 1980-1989, das bei ca. 130 Mio. US-Dollar lag. Somit kann auch nicht davon die Rede sein, dass die neoliberalen Reformen verheerende Auswirkungen auf die Außenhandelsbilanz gehabt hätten. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die neoliberalen Rezepte in Kolumbien nicht in Reinform angewendet wurden. Ein gewisser Schutz für die einheimischen Produzenten blieb bestehen, um ihnen Zeit für Anpassungsprozesse gegenüber der Weltmarktkonkurrenz zu geben und um gravierende Ungleichgewichte der Zahlungsbilanz zu verhindern (Garay 2004: 344). Allerdings ist das Defizit in den Jahren 2015 (-15,6 Mrd.) und 2016 (-11,5 Mrd.) nochmals deutlich höher gewesen als 2014. Aus diesem makroökonomischen Ungleichgewicht ergaben sich in den vergangenen beiden Jahren auch Impulse für Steuererhöhungen, die auf Kosten von Sozialpolitiken sowie der Implementierung von Reformen im Rahmen der Umsetzung des Friedensabkommens mit den FARC gehen könnten.

Fazit

Obgleich es Kolumbien seit Anfang der 1990er Jahre gelungen ist, seine Handelspartner und seine Exportpalette zu diversifizieren, insbesondere unter den Regierungen Uribe und Santos, fällt die Bilanz des Öffnungsprozesses leicht negativ aus. Die Freihandelsabkommen mit den USA und der EU sind erst seit wenigen Jahren in Kraft, allerdings zeichnet sich bislang ab, dass sie offenbar nicht zu den erhofften Motoren für den kolumbianischen Exportsektor zu werden scheinen. Abgesehen von der asymmetrischen Form, in der die Abkommen ausgehandelt wurden,

da Kolumbien es seit 2003 praktisch ablehnte, sich an Koalitionen und Blöcken zu beteiligen, die sich für eine gleichmäßigere und gerechtere Multilateralisierung des Welthandels einsetzen, sind es vor allem endogene Faktoren, die sich im kommenden Jahrzehnt nachteilig auf den kolumbianischen Außenhandel auswirken könnten. Die Re-Primarisierung der Exportpalette, die traditionelle Schwäche der Industrie (auch wenn von einem De-Industrialisierungsprozess nicht die Rede sein kann), die großen Herausforderungen, denen sich die Landwirtschaft als durch den bewaffneten Konflikt besonders beeinträchtigter Sektor gegenüber sieht, Spekulation, Ungleichheit und Rückständigkeit sind einige der Hürden, die es zu überwinden gilt. Notwendig wäre eine Reform, die dafür sorgt, dass Landwirtschaft, Industrie und Außenhandel besser aufeinander abgestimmt werden. Eine zentrale Rolle würden in diesem Zusammenhang der Ausbau der Infrastruktur und des Bildungssektors spielen, denn nur auf diesem Weg können wirkungsvolle Anreize für Innovation und unternehmerisches Engagement geschaffen werden. Die Rahmenbedingungen für den kolumbianischen Außenhandel werden durch die *Farm Bill* der USA, die Überlegenheit der europäischen Standards, aggressive Wettbewerber wie die Volksrepublik China sowie die Instabilität der internationalen Märkte für *commodities* aus Energie und Bergbau geprägt. Die kolumbianische Außenhandelspolitik muss sich diesen Herausforderungen stellen. Es bleibt abzuwarten, welche Rolle die Pazifikallianz in diesem Zusammenhang spielen kann und ob sie wirklich das geeignete Instrument ist, um den sich verändernden Dynamiken des internationalen Systems zu begegnen, das durch den relativen Abstieg der USA und anderer OECD-Ökonomien und den Aufstieg neuer Wettbewerber geprägt wird.

Literaturverzeichnis

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2017a): "Exportaciones Totales de Colombia – Selección a nivel de Grandes Categorías (Valores en miles de U\$S)". <<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>> (26.06.2017).
- (2017b): "Importaciones Totales de Colombia – Selección a nivel de Grandes Categorías - (Valores en miles de U\$S)". <<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>> (26.06.2017).
- (2017c): "Principales socios comerciales de las Exportaciones de Colombia". <<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>> (26.06.2017).

- (2017d): “Principales socios comerciales de las Importaciones de Colombia”. <<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>> (26.06.2017).
 - (2017e): “Exportaciones Totales de Colombia hacia Áreas seleccionadas”. <<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>> (26.06.2017).
 - (2017f): “Importaciones Totales de Colombia hacia Áreas seleccionadas”. <<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>> (26.06.2017).
- DANE (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) (2017): “Colombia, balanza comercial anual”. <<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/balanza-comercial>> (26.06.2017).
- GARAY, Luis (2004): *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Biblioteca Virtual del Banco de la República*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación/Colciencias/Consejería Económica y de Competitividad/Ministerio de Comercio Exterior/Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Proexport. <<http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/libro.pdf>> (10.11.2015).
- KWA, Aileen (2005): *Tras las bambalinas de la OMC: la cruda realidad del comercio internacional*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- MINCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) (2011): “Agenda de negociaciones comerciales de Colombia: actualización”. CSCE–Sesión 89. Consejo Superior de Comercio Exterior. <<https://www.mincomercio.gov.co/mincomercioexterior/publicaciones>> (10.11.2015).
- PASTRANA BUELVAS, Eduardo/VERA P., Diego (2012): “Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global”. In: Pastrana Buelvas, Eduardo/Jost, Stefan/Flemes, Daniel (Hg.): *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer/Pontificia Universidad Javeriana, S. 135-186.